



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Parere n. 12/Par./2008

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 6 maggio 2008 composta dai Magistrati:

Dott. Ivo MONFELI	Presidente
Dott. Ugo REPPUCCI	Consigliere
Dott. Salvatore CORRADO	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Referendario Relatore

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la richiesta proveniente dal Comune di Alessandria n. 15467 del 26 febbraio 2008, in materia di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione dei rispettivi patrimoni immobiliari;

Vista l'Ordinanza n. 13/2008, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune di Alessandria, con nota a firma del Sindaco, ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, avente ad oggetto operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione di beni del patrimonio immobiliare.

Al riguardo, l'articolo 3, comma 17, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, precisa che, agli effetti dell'articolo 119, comma 6, della Costituzione, costituiscono indebitamento, per le amministrazioni pubbliche, le cartolarizzazioni con corrispettivo iniziale inferiore all'85 per cento del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione valutato da un'unità indipendente e specializzata.

Il Comune istante chiede se tale criterio debba ritenersi ancora valido, a seguito della decisione metodologica EUROSTAT n. 88/2007 del 25 giugno 2007 in cui sono evidenziate ipotesi di cartolarizzazione che devono essere trattate come indebitamento delle amministrazioni pubbliche. In particolare si chiede: se la disciplina di cui all'articolo 3, comma 17, della legge n. 350 del 2003 possa ritenersi ancora vigente; se le ipotesi di

cartolarizzazione previste dalla richiamata decisione EUROSTAT, che ignorano la previsione del legislatore nazionale, debbano ritenersi le uniche possibili, ovvero se rappresentino le sole ipotesi di strutturazione delle cartolarizzazioni che costituiscono indebitamento.

MOTIVAZIONI DELLA DECISIONE

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con deliberazione approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha adottato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame:

1) Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131/03, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto alla ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati "di norma" per il tramite del Consiglio delle autonomie

locali. L'inesistenza dell'organo non costituisce tuttavia elemento ostativo alla richiesta di parere, visto che la disposizione normativa usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

Infine la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene dal Comune di Alessandria ed è stata formalizzata dal suo Sindaco.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

2) Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché, da ultimo, nella deliberazione n. 5/2006, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Come precisato nei citati atti di indirizzo, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte ad

ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

La richiesta di parere in esame si palesa ammissibile anche dal punto di vista oggettivo, in quanto ha ad oggetto una questione di ordine generale che attiene alla sana e corretta gestione finanziaria dell'ente richiedente che investe, dunque, la materia della contabilità pubblica.

3) Merito:

La possibilità per gli enti locali di procedere alle operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione di beni del patrimonio immobiliare è stata prevista dall'articolo 84 della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

Successivamente, l'articolo 3, comma 17, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, ha precisato che, agli effetti dell'articolo 119, comma 6, della Costituzione, costituiscono indebitamento le cartolarizzazioni con corrispettivo iniziale inferiore all'85 per cento del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione, valutato da un'unità indipendente e specializzata. Considerato che per l'articolo 119, comma 6, della Costituzione, i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, appare evidente che la disposizione di legge ha inteso evitare il finanziamento di spese correnti attraverso operazioni di cartolarizzazione che, realizzandosi con corrispettivo iniziale (prezzo di vendita) nettamente inferiore al prezzo di mercato, e dunque non trasferendo sull'acquirente il reale rischio dell'operazione, si sostanziano in forme di indebitamento finanziario.

Sempre in ordine alle operazioni di cartolarizzazione realizzate da pubbliche amministrazioni è stata enunciata da EUROSTAT, su parere conforme del CMFB (Comitato delle statistiche monetarie, finanziarie e della bilancia di pagamenti), la decisione metodologica n. 88/2007 del 25 giugno 2007 che integra e modifica la precedente decisione del 3 luglio 2002. Con tale nuova decisione vengono dettati principi diretti ad enucleare diverse ipotesi di cartolarizzazione riconducibili al concetto di indebitamento, con effetto sulle operazioni concluse dopo il 1° gennaio 2007.

Al fine di interpretare correttamente detta decisione, appare opportuno ricordare in quale ambito e nell'esercizio di quali funzioni essa è stata adottata. Come specificato nel Regolamento CE n. 3605/93, modificato dal regolamento n. 2103/2005 CE del 12 dicembre 2005, EUROSTAT esercita, per conto della Commissione, il ruolo di quest'ultima quale autorità statistica. EUROSTAT ha dunque la responsabilità, per conto della Commissione, di valutare la qualità dei dati e di fornire i dati da utilizzare ai fini della procedura per disavanzi eccessivi, secondo la decisione 97/281/CE della Commissione. In particolare, il citato regolamento CE n. 3605/93, come modificato, pone in capo ad EUROSTAT il compito di adottare le decisioni sul trattamento contabile di un'operazione, conformemente al regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio (relativo al sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità), qualora esistano dubbi circa il corretto trattamento di un'operazione delle amministrazioni pubbliche o in casi complessi o di interesse generale.

La decisione in esame è stata emanata nell'ambito dell'esercizio di dette funzioni. In particolare la questione fondamentale che EUROSTAT si è posta e rispetto alla quale, su parere conforme del CMFB, ha formulato la citata decisione n. 88/2007 del 25 giugno 2007, attiene alla necessità di determinare se un'operazione di cartolarizzazione dia luogo ad entrate tese a ridurre il deficit pubblico, o se il ricavo ottenuto debba essere considerato come indebitamento delle pubbliche amministrazioni.

Pertanto, appare in primo luogo evidente che scopo della decisione in parola è segnalare, ai fini della procedura per disavanzi eccessivi, il trattamento contabile da riservare alle operazioni di cartolarizzazione ove presentino le caratteristiche ivi descritte.

Vengono infatti enunciati cinque principi che evidenziano altrettante ipotesi di cartolarizzazione che devono essere trattate come indebitamento delle amministrazioni pubbliche.

In particolare, per quanto più interessa in questa sede, si richiama il punto n. 2 della nuova decisione EUROSTAT, per il quale se esiste una clausola di prezzo d'acquisto differito o altre disposizioni simili, l'operazione di cartolarizzazione deve essere trattata come indebitamento dell'amministrazione. Questo principio si sovrappone a quello di cui al punto n. 3 della precedente decisione del 3 luglio 2002 che imponeva, per i medesimi casi di cartolarizzazione con prezzo di acquisto differito, ed ai medesimi fini, di considerare l'operazione indebitamento soltanto qualora la differenza tra il pagamento iniziale e il prezzo di mercato dell'attività fosse superiore al 15 per cento. Rispetto alla decisione EUROSTAT del 2002 che individuava, dunque, in tale percentuale il margine di differenza

accettabile, superato il quale l'intera operazione doveva essere considerata come indebitamento, la nuova disciplina non stabilisce una soglia, limitandosi ad enunciare un principio valido per tutte le ipotesi di cartolarizzazione strutturate con una clausola di prezzo d'acquisto differito o altre disposizioni simili. Secondo la nuova decisione EUROSTAT, infatti, tali clausole dimostrerebbero che non vi è stato comunque, da parte dell'amministrazione pubblica, il trasferimento di tutti i rischi ed i profitti dell'operazione verso la società acquirente dell'attivo patrimoniale. Conseguentemente, non concretizzandosi una vera e propria vendita, dal punto di vista della contabilità nazionale, l'operazione deve essere tratta come indebitamento.

Alla luce di questa nuova decisione resta da chiarire se possano ritenersi ancora vigenti le richiamate disposizioni nazionali di cui all'articolo 3, comma 17, della legge n. 350 del 2003, secondo cui, agli effetti dell'articolo 119, comma 6, della Costituzione, costituiscono indebitamento le cartolarizzazioni con corrispettivo iniziale inferiore all'85 per cento del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione, valutato da un'unità indipendente e specializzata.

Stando a quanto sopra illustrato, avendo riguardo alla peculiare funzione svolta da EUROSTAT e dunque al valore ed alla precipua finalità della decisione in esame (segnalare, ai fini della procedura per disavanzi eccessivi, le operazioni di cartolarizzazione che devono essere trattate come indebitamento), nonché alla diversa *ratio* delle disposizioni nazionali (precisare quali siano le operazioni di cartolarizzazione da considerarsi indebitamento ai fini del rispetto del limite di cui all'articolo 119, comma

6, della Costituzione), sembra doversi ritenere ancora vigente il criterio stabilito dalla normativa nazionale ai fini ivi precisati. La decisione EUROSTAT infatti, operando in un ambito diverso, non si pone in diretto contrasto con la disciplina nazionale. La vigenza di quest'ultima trova inoltre corrispondenza nella codifica delle operazioni in parola del codice SIOPE di cui al D.M. 14 novembre 2006, n. 135553.

Tuttavia, preso atto, in mancanza di un adeguamento dell'ordinamento nazionale, della non coincidenza della nozione di indebitamento stabilita dalle diverse discipline, considerato che i principi espressi nella nuova decisione EUROSTAT trovano comunque applicazione nel contesto del controllo sui disavanzi eccessivi con effetto sulle operazioni concluse dopo il 1° gennaio 2007, si ritiene corretto non realizzare, per finanziare spese diverse da quelle di investimento, operazioni di cartolarizzazione che, in base alla decisione EUROSTAT, devono essere trattate come indebitamento delle pubbliche amministrazioni.

P.Q.M.

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 6 maggio 2008.

Il Referendario Relatore
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente
F.to Prof. Avv. Ivo MONFELI

Depositato in Segreteria il 7 maggio 2008
Il Direttore
F.to Funz. Nicola MENDOZZA